D. XIII. —

Observations
sur l'enseignement
des sciences politiques et administratives
présentées par M. Boutmy,
Directeur de l'École libre des Sciences politiques.

OBSERVATIONS

SUR L'ENSEIGNEMENT DES SCIENCES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

Présentées par M. BOUTMY

DIRECTEUR DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

A l'occasion de la proposition de l'honorable M. CARNOT

Tendant à la création d'une École d'administration.

La proposition dont le Sénat est saisi touche à l'un des problèmes les plus importants et les plus délicats de l'instruction supérieure. Il s'agit de faire une place dans l'éducation générale aux connaissances politiques, administratives, diplomatiques, économiques et financières, autrement dit d'organiser l'enseignement des *sciences d'État*. L'importance et l'opportunité de la question ne sont pas contestées. Mais les avis sont partagés sur le choix des moyens. L'objet de cette note est de présenter quelques observations sur les deux systèmes principaux qui ont été mis en avant.

I

La solution la plus simple consiste évidemment à encadrer les *sciences d'État* dans un enseignement déjà existant, et la Faculté de droit de Paris est l'établissement public qui s'offre le plus naturellement pour les recevoir. Cette combinaison est spécieuse; mais, à l'étudier de près, on s'aperçoit qu'elle soulève les difficultés les plus graves.

Les sciences d'État, en effet, forment un système puissant, où figurent les matières les plus différentes, les unes théoriques, les autres pratiques et presque techniques; les unes abstraites, les autres historiques; les unes juridiques, les autres économiques, politiques et même littéraires; toutes utiles à leur place, toutes nécessaires l'une à l'autre, et formant un ensemble qui ne saurait être fractionné sans dommage. Or, il est à peu près impossible que la Faculté de droit, à moins de

changer de nature et de nom, introduise chez elle des éléments aussi divers (1). L'ethnographie, par exemple, qui est si indispensable à nos diplomates, paraîtra trop étrangère aux études juridiques; on la renverra à la Faculté des lettres. La statistique, la géographie industrielle et commerciale seront pareillement exclues. Au lieu d'un tout organique, on n'aura plus que des fragments.

Les cours mêmes que la Faculté de droit ne repoussera pas à cause de leur matière, elle sera tentée de les repousser à cause de leur esprit. On a soutenu, non sans quelque force, que, dans un établissement d'où sortent nos futurs magistrats, le droit ne doit pas cesser d'être considéré comme la *raison écrite*, et qu'une éducation forte et croyante, riche en maximes fermes et précises, doit fournir un appui solide à la conscience du juge. On estime que la politique, science toujours inachevée, tableau changeant de la lutte des intérêts et de leurs transactions successives, n'est pas ici à sa place. Ce n'est pas dans cette direction, en effet, qu'il est souhaitable de voir les Facultés de droit s'étendre et se développer. La plupart

(1) Je place ici le tableau — encore n'est-il pas complet à notre gré — des enseignements qui se donnent à l'École des sciences politiques. Nous avons dû renoncer, pour des raisons particulières, aux cours de législation criminelle comparée, de législation industrielle et d'histoire des théories de réforme sociale :

1° Organisation administrative comparée.	2 années.
2° Matières administratives.	2 années.
3° Système financier des principaux États.	1 année.
4° Des revenus publics et des impôts.	1 année.
5° Organisation des services financiers et règles de la comptabilité publique. (Décret du 31 mai 1862.)	2 années.
6° Économie politique.	1 année.
7° Législation commerciale comparée.	1 année.
8° Histoire des traités de commerce depuis 1786.	1 année.
9° Histoire des traités depuis la paix de Westphalie jusqu'en 1789.	1 année.
10° Analyse des principaux traités de 1648 à 1789.	1 année.
11° Histoire diplomatique de l'Europe depuis 1789 jusqu'en 1872.	2 années.
12° Organisation des services diplomatiques. (Exercices pratiques.)	2 années.
13° Histoire constitutionnelle de la France, de l'Angleterre et des États-Unis depuis un siècle.	1 année
14° Histoire parlementaire et législative de la France de 1789 à 1852.	1 année.
15° Analyse des constitutions de la Belgique, de la Suisse, de l'Allemagne et de l'Autriche-Hongrie.	1 année.
16° Droit des gens.	1 année.
17° Droit international résultant des traités. (Capitulations, extradition, propriété industrielle, etc.) Services consulaires.	2 années.
18° Géographie et ethnographie.	1 année.
19° Statistique.	1 année.
20° Géographie industrielle et commerciale.	1 année.
21° Législation civile comparée.	1 année.
22° Anglais.	1 année.
23° Allemand.	1 année.

n'ont pas l'ambition, — et, en cela, elles ont cent fois raison, — de donner à leur programme le mérite d'une variété encyclopédique. Ce qu'elles se proposent à juste titre, c'est de donner plus de fonds et plus de portée aux études juridiques, en y faisant une plus large part au développement historique du droit et à la législation comparée. Quel vaste champ d'acquisitions leur est ouvert sous ces deux rubriques ! Des compléments de ce genre n'ôteraient rien à l'unité de ton et à la forte discipline qui sont l'originalité et l'honneur de nos Facultés.

Les *sciences d'État* ne seraient, d'ailleurs, pas moins gênées que gênantes dans l'asile qu'on leur offre. Les cours que la Faculté consentirait à admettre changeraient bien vite d'aspect et de caractère sous l'influence des enseignements environnants. L'École de droit n'a pas seulement un nom et un esprit, elle a une tradition et une méthode dont on ne saurait méconnaître la haute valeur et la singulière efficacité dans le cercle des études juridiques, mais qui sont précisément l'inverse de ce qui convient pour l'enseignement des *sciences d'État*. A l'École des sciences politiques, on a très-vite reconnu, par exemple, que l'administration et les finances, pour être traitées utilement, doivent être envisagées moins dans leurs relations avec la législation qui les régit que dans leur rapport avec les affaires, et, pour les finances surtout, le point de vue *économique* et le point de vue *fiscal* ont pris une prédominance décidée sur le point de vue *juridique*. L'École de droit n'admettrait probablement un cours de finances que sous le titre : *Législation financière*, et la prédominance y reviendrait insensiblement au point de vue juridique. De même pour les cours de diplomatie et pour les études constitutionnelles comparées. Tandis que l'École des sciences politiques a incliné de plus en plus à les présenter sous une forme largement historique, il est probable que l'École de droit tendrait à les rapprocher d'une savante exégèse, d'un commentaire approfondi sur des textes (1).

Faut-il ajouter que plusieurs des cours que je viens de nommer ne peuvent

(1) On a invoqué, à l'appui du système, l'exemple de l'Allemagne. C'est bien à tort. Ni à *Berlin*, ni à *Heidelberg*, ni à *Göttingen*, ni à *Bonn*, ni à *Leipzig*, ni à *Halle*, les sciences économiques et politiques ne se rattachent à la Faculté de droit ; elles sont encadrées dans la Faculté de philosophie parmi d'innombrables cours de sciences, de lettres et d'histoire. Dans cette vaste promiscuité, elles se sentent aussi à l'aise que si elles étaient seules. Elles sont réellement seules à *Tübingen*, à *Munich*, à *Wurzbourg*, où elles forment une Faculté absolument distincte. Dans les deux cas, on paraît avoir compris que les études juridiques, qui sont les plus voisines de la politique par le sujet, en sont les plus éloignées par la méthode et l'esprit. On s'est gardé de réunir ces deux classes de sciences en un seul corps et sous un seul gouvernement qui ne pourrait s'établir qu'au détriment de l'une des deux. On a pensé au contraire que, maintenues à bonne distance et chacune restant maîtresse dans son domaine, rien n'empêcherait des échanges suivis de se faire et une influence salutaire de s'exercer de l'une à l'autre. L'expérience a confirmé ces prévisions.

prendre toute leur valeur qu'à la condition d'être complétés et soutenus de tout près par des enseignements plus humbles, d'un caractère ouvertement pratique et professionnel. La Faculté voudrait-elle, pourrait-elle admettre ces chaires inférieures ? Consentirait-elle, par exemple, à introduire, à côté du cours des finances, un enseignement spécial sur les règles de la comptabilité publique et l'organisation des services financiers, à côté du cours d'histoire des traités, des exercices sur la procédure et le style diplomatique, et des renseignements sur les principales cours et les cabinets de l'Europe ? L'École des sciences politiques a pu constater tout ce que les enseignements de haut vol gagnent à ce voisinage des enseignements professionnels correspondants.

Enfin — dernière difficulté — l'École de droit admettrait-elle de bonne grâce dans son corps enseignant des personnes non pourvues de ses grades ? Si elle s'y refusait, il faudrait donc, pour des matières dont plusieurs sont très-éloignées des études juridiques, restreindre ses choix à la classe des agrégés ou des docteurs en droit, c'est-à-dire se priver éventuellement de l'homme vraiment et spécialement capable.

En résumé, la Faculté de droit peut recevoir chez elle une partie des sciences d'État ; elle ne peut pas les recevoir toutes. Elle les force à se diviser, au grand dommage de cet enseignement qui vaut surtout par l'ensemble. Celles même qu'elle admettra, forcées de se faire une place dans une organisation ancienne et compliquée, y porteront un grand trouble pour un mince profit. Nouvelles venues, hésitantes, sans traditions, elles ne tarderont pas à être entamées par le puissant esprit qui règne à la Faculté, et à prendre le caractère uniforme des études juridiques au lieu du caractère propre qu'il est désirable de leur conserver. Je ne parle ici que de Paris ; car j'ai peine à croire que l'on songe à créer par mesure générale trois ou quatre chaires dans chacune des douze Facultés de droit de province. Il n'échappe à personne que les débouchés professionnels de cet ordre d'enseignement sont extrêmement restreints, et qu'ils suffisent à peine pour alimenter un ou deux établissements. De pareils cours, en province, n'existeraient que sur le papier.

II

Ce premier système écarté, les considérations mêmes qui précèdent en suggèrent un second, qui consiste à créer une École spéciale, embrassant toutes les sciences d'État avec leurs dépendances. C'est le sens de la proposition dont le Sénat est actuellement saisi ; elle est infiniment préférable à la précédente. Le point délicat est de trouver l'organisation qui convient à cette École. La mémorable

fondation de 1848, dont l'exposé des motifs invoque à juste titre le souvenir et l'exemple, avait été conçue à l'image de l'École polytechnique. Nous avons appris avec joie que l'honorable promoteur du projet de loi est disposé à s'écarter sensiblement de ce modèle. A notre sens on ne saurait trop s'en écarter. Les sciences d'État ont leurs conditions propres, très-impérieuses et très-nettes ; elles ne pourraient que languir et dépérir sous un régime comme celui auquel l'École polytechnique est soumise.

Ce régime peut se caractériser en quelques mots : Les élèves sont casernés, — le nombre des admissions est limité, — on n'est plus admis passé vingt et un ans, — les études se terminent par un concours avec classement et les candidats heureux ont *droit* à des places. — L'École polytechnique n'a pas choisi de son plein gré ce régime. Les conditions d'entrée et toute son organisation ont été réglées d'après les exigences de la loi sur le tirage au sort et les intérêts du service militaire. Rien ne serait moins justifié que d'étendre à d'autres carrières, et particulièrement à la carrière administrative, un système aussi exceptionnel. Une claustration de deux ans, pour préparer à la vie l'administrateur ou le diplomate, quel contre-sens ! La limite d'âge, la limite de nombre n'auraient d'autre effet que d'écarter sans nécessité des fonctions publiques des hommes qui en pourraient être la force et l'honneur. Plus funeste encore serait ce classement à la sortie, qui décide pour la vie, à un point près, de l'avenir du candidat et de la carrière qu'il devra suivre. Il en résulte une préoccupation unique et absorbante, qui fait que les élèves règlent leurs études, non sur l'intérêt de leur éducation scientifique et pratique, mais sur le calcul des coefficients. Rien de plus contraire à une bonne discipline de l'esprit (1).

Un classement qui donne droit à des places est particulièrement inacceptable, lorsqu'il s'agit de fonctions qui ont pour la plupart un caractère politique. Imagine-t-on un gouvernement obligé de peupler ses services de gens notoirement hostiles à son principe, ou de leur donner un traitement de disponibilité ? Ce que l'on peut exiger du pouvoir, c'est que, tout en gardant son entière liberté de choix pour les postes supérieurs, il renonce à faire entrer par le bas, pour ainsi dire, dans les carrières qui dépendent de lui, des jeunes gens qui n'ont pas donné des gages de

(1) On ne sait pas tout ce qu'on perd lorsqu'on néglige de ménager aux jeunes intelligences une période de liberté et de désintéressement dans leurs études, et lorsqu'on les fait passer sans intervalle de la tutelle minutieuse de la première éducation sous le régime haletant des concours et sous la tyrannie du but professionnel. Elles y acquièrent plus rapidement peut-être un savoir indigeste. Mais c'est bien souvent au prix de la spontanéité et de la fécondité de l'esprit. Les fortes natures seules résistent. Les autres s'abaissent et s'énervent.

capacité. Dans plusieurs de ces carrières, sans doute, la capacité ne suffit pas; certaines conditions de personne et de fortune passent pour indispensables, et l'on ne peut pas se contenter d'un diplôme. La vraie solution, c'est que chaque grand service public ait ses conditions d'entrée particulières, où pourront intervenir plus ou moins, à la faveur d'un examen d'admissibilité, des considérations étrangères au mérite du canditat, mais *où figureront toujours des épreuves d'admission sérieuses.* Rien n'empêchera que tel ou tel diplôme puisse être accepté, soit comme une recommandation, soit comme l'équivalent et le substitut de tout ou partie de l'examen (1).

Dans un autre sens encore, l'Ecole doit être une école ouverte. J'entends qu'elle doit recevoir, non-seulement des élèves, mais des auditeurs ; non-seulement ceux qui se préparent à une carrière et qui suivent l'ensemble de cours organisés pour cette préparation, mais ceux qui, librement, choisissent dans son programme les enseignements qui leur conviennent et les combinent à leur gré avec les cours d'autres écoles. L'un des plus grands vices des écoles fermées est que les élèves ne communiquent qu'avec leurs pareils, avec des gens qui ont tous le même plan d'études et tournent dans le même cercle d'idées et de travaux. Le plus grand avantage des écoles ouvertes, — après celui d'éviter la préoccupation exclusive du classement, — est de rapprocher et de mêler l'une à l'autre toutes les formes de la curiosité scientifique, de mettre en présence des esprits qui procèdent chacun à sa manière et qui apportent et se communiquent des acquisitions de natures très-diverses, d'élargir enfin la voie et l'horizon de ceux qui seraient tentés de se complaire dans une activité trop spéciale. C'est le meilleur moyen de leur donner la pleine possession, le maniement aisé et souple de leur spécialité même.

Ainsi une école accessible à tous, recevant des élèves et des auditeurs, — point de limite de nombre, — point de limite d'âge, — point de classement donnant aux favorisés une créance sur l'État, payable en fonctions publiques ; un simple examen aboutissant à la délivrance d'un diplôme auquel les départements ministériels intéressés pourront attribuer une valeur dans les examens placés à l'entrée de tous leurs grands services, voilà les traits principaux du système.

Une phrase résume tout ce qui précède : Une école d'administration doit être organisée indépendamment et en dehors de la Faculté de droit, mais elle doit l'être *à l'instar d'une Faculté*, avec la même largeur — avec plus de largeur encore, car elle prépare à des carrières plus nombreuses et plus variées — et dans les mêmes conditions de liberté, de facile accès et de désintéressement scientifique.

(1) On sait que ce système est précisément celui qui a été adopté par M. le garde des sceaux pour le recrutement des corps judiciaires.

Reste une dernière question. L'État peut-il sans inconvénient prendre la direction et la responsabilité d'une école d'administration?

Il est superflu d'insister sur les avantages que l'État procure aux œuvres qu'il adopte ; c'est d'abord son prestige, puis les ressources d'un budget illimité. On est moins accoutumé à considérer la contre-partie de ces avantages. L'État est un grand personnage dont tous les mouvements sont surveillés, dont tous les actes suscitent des critiques et donnent lieu à des responsabilités. On veut qu'il fasse tout, et d'autre part on n'a pas assez d'yeux pour trouver du mal dans tout ce qu'il fait. Ce ne sera jamais sans quelque inconvénient qu'il couvrira de son nom un enseignement qui touche à la politique. Il sera forcé, pour ne pas soulever d'orages, de circonscrire cet enseignement, de le gêner tant soit peu, de lui interdire certaines matières. Nous nous sommes laissé dire que le Ministère des affaires étrangères avait eu l'idée, à une certaine époque, de créer un cours d'histoire diplomatique. Il y a très-vite renoncé. Peut-être avait-il entrevu que si le professeur dépendait ostensiblement d'un département ministériel, on deviendrait responsable de ses paroles, et qu'il faudrait lui imposer les ménagements, les réticences, les euphémismes qui sont de règle, avec toute raison, dans les services des affaires étrangères. Quel enseignement pourrait se soumettre à tant de précautions sans être appauvri et énervé? Nous ne voulons pas grossir plus que de juste cet inconvénient. Toutefois il est difficile que l'École d'administration aborde sans appréhension tous les sujets qui font naturellement partie de son domaine, si l'État dépasse à son égard une attitude de haut patronage, et s'il prend, avec la direction de l'institution, la responsabilité directe de chaque enseignement.

Un second point à considérer est que l'enseignement des sciences politiques est de création récente dans notre pays. Il lui reste plus d'un essai à faire, plus d'un perfectionnement à tenter, avec des succès et des mécomptes imprévus. Toutes ces expériences sont la condition même du progrès. Or l'État a cette faiblesse, propre à la toute-puissance, qu'il ne peut pas permettre aux œuvres qui portent son nom de se risquer dans des tentatives incertaines et qu'il ne doit s'engager qu'à coup sûr. Sans doute, lorsqu'une création est sortie de la période d'essai et qu'elle a dépassé pour ainsi dire l'âge de croissance, il excelle à lui donner l'ampleur et la plénitude de la maturité; il est au contraire un tuteur fâcheux pour les œuvres adolescentes, pour celles dont le type n'est pas encore défini ni fixé. S'il les serre de trop près, il y a des chances pour qu'il les arrête et les frappe d'immobilité au cours de leur développement. Pour cette raison encore, il est à souhaiter que, pendant une certaine période, toute école d'administration reste indépendante de l'État.

La conclusion à tirer de tout ce qui précède est évidente. La solution la plus

satisfaisante serait évidemment que l'initiative privée se trouvât en mesure de créer l'enseignement des sciences d'État. Indépendante du gouvernement, seule responsable de la direction donnée à ses cours, maîtresse d'aborder tous les sujets à la seule condition de les traiter avec convenance et mesure, plus libre que les fondations officielles pour essayer des perfectionnements et plus prompte à les accomplir, elle donnerait naissance à des œuvres animées d'une vie puissante et progressive. La seule intervention officielle à souhaiter serait celle du législateur ; il aiderait singulièrement à l'essor de ces libres fondations s'il prescrivait l'établissement, par règlements d'administration publique, d'examens sérieux à l'entrée de tous les grands services de l'État. L'étude des sciences politiques et administratives se trouverait ainsi encouragée et soutenue, sans que le gouvernement encourût aucune responsabilité et supportât aucune charge. Peut-être ne serait-il pas sans intérêt d'éprouver, à cette occasion, ce que l'initiative privée est capable de faire en France lorsqu'elle est traitée avec impartialité et bienveillance. Il y a là, à notre sens, une force qu'on a trop négligée et dont on s'est peut-être trop défié.

Que si l'État se croyait tenu d'intervenir plus activement dans une affaire qui touche d'aussi près à un grand intérêt public, c'est sous la forme d'une école séparée, semblable à la Faculté moins le nom — (ou avec le nom) — qu'il conviendrait d'instituer l'enseignement des sciences politiques ou administratives. Il faudrait lui assurer la plus large mesure d'indépendance compatible avec son caractère officiel et compenser par la richesse des moyens mis à sa disposition ce qu'on ne pourrait éviter de lui faire perdre du côté de l'autonomie. Les sciences d'État sont un vaste et noble ensemble. Ni une école professionnelle fermée, ni une section accessoire dans les Facultés de droit ne sont à leur mesure. Ce serait méconnaître l'immense développement qu'elles ont pris, les secours qu'elles se prêtent les unes aux autres, l'unité qu'elles puisent dans une méthode commune, et l'esprit de libre observation qui est la condition de leurs progrès, que de les découper et de les diviser, de les annexer par portions à d'autres groupes peu faits pour les recevoir, ou au contraire de les cloîtrer, de les mettre à la gêne sous le régime des concours, et de les asservir trop étroitement à des vues de préparation professionnelle. Que l'État s'abstienne ou intervienne, les sciences d'État peuvent et doivent, à notre sens, constituer à elles seules et toutes ensemble un système distinct et puissant, indépendant et ouvert, dont la place est marquée d'avance dans notre haut enseignement public.

PARIS. — Impr. J. CLAYE. — A. QUANTIN et Cie, rue Saint-Benoît. [265]